Délinquance des mineurs : les 25 propositions du rapport Warsmann

par Juliette Demaldent-Rabaux*

Le rapport d'information sur l'exécution des décisions de justice pénale concernant les personnes mineures [(1)] formule 25 propositions, plus ou moins percutantes, après avoir rencontré de nombreux professionnels spécialisés dans le jugement, le suivi, l'accompagnement et la protection des mineurs délinquants. Cette étude, si elle n'est pas toujours pertinente, a le mérite d'exister et de soulever certains problèmes de fonctionnement de la justice comme de la protection judiciaire de la jeunesse, sans en stigmatiser systématiquement les dysfonctionnements de manière péremptoire et péjorative.

La conclusion du rapport Warsmann est la suivante : «*Mieux lutter contre la délinquance des mineurs ne passe pas par la création de nouvelles sanctions, ni de nouvelles lois, sauf peut-être par une loi de simplification des dispositions existantes. Par contre, l'organisation du traitement judiciaire de la justice des mineurs et des moyens qui ont y sont consacrés doivent être entièrement revus. Deux objectifs : obtenir une réponse judiciaire la plus rapide possible et cela dès la première infraction et développer des mesures plus adaptées, plus efficaces comme la mesure de réparation». *Gageons que certaines de ses propositions seront suivies d'effet et que d'autres, plus marquées par l'air du temps, tomberont le plus rapidement possible aux oubliettes.

La commission des lois présidée par Monsieur Warsmann [(2)] a rendu sa copie. Son rapport sur l'exécution des décisions de justice pénale concernant les personnes mineures, déposé le 28 mai 2008, dépeint un tableau alarmant de la justice des mineurs, alors que la **commission Varinard** mandatée par le Garde des Sceaux planche, dans le même temps, sur une réforme substantielle de l'ordonnance du 2 février 1945 sur l'enfance délinquante.

Après avoir rendu, en décembre 2007, un rapport sur le volet «*majeur*» de l'exécution des décisions de justice non moins alarmiste, la commission des lois présente désormais son analyse de la situation actuelle de l'exécution des décisions pénales concernant les mineurs et formule 25 propositions de nature à améliorer l'efficacité de la justice des mineurs.

Les travaux de la commission partent du postulat, réel et légitime, que l'appréhension de la justice des mineurs et de sa mise en œuvre doit être différente de celle des majeurs. Selon les parlementaires, la perception du temps, pour un enfant ou un adolescent, n'étant pas la même que celle d'un adulte, leur justice se doit d'être diligente et la réponse pénale d'une rapidité particulière. Par ailleurs, la délinquance des mineurs étant, selon eux, de plus en plus dure et le passage à l'acte de plus en plus précoce, la réponse pénale doit évoluer.

Jugeant le fonctionnement de la chaîne pénale applicable aux mineurs insatisfaisant et l'efficacité des réponses pénales apportées par la protection judiciaire de la jeunesse discutable, la commission des lois formule donc 25 propositions «*visant à moderniser le fonctionnement de la chaîne pénale des mineurs, permettre à chaque acteur d'exercer pleinement sa mission, favo-*

* *Juriste.*

(1) *Assemblée nationale, Rapport d'information sur l'exécution des décisions de justice pénale concernant les personnes mineures, n° 911, 28 mai 2008.*

(2) *Monsieur Jean-Luc Warsmann est député UMP des Ardennes et président de la Commission des Lois de l'Assemblée nationale.*

La mission d'information sur l'exécution des décisions de justice pénale est composée de M. Jean-Luc Warsmann, président; Mme Delphine Batho, M. Christian Vanneste, vices présidents; M. Etienne Blanc, Mme Delphine Tabarot, rapporteurs; MM. Jacques-Alain Benisti, Serge Blisko, Marcel Bonnot, François Calvet, Christophe Caresche, Eric Diard, Nicolas Dupont-Aignan, Guy Geoffroy, Claude Goasguen, Philippe Houillon, Mme Maryse Joissains-Masini, MM. Jean-Christophe Lagarde, Jérôme Lambert, Bruno Le Roux, Bertrand Pancher, Dominique Raimbourg, Jacques Valax, Manuel Valls, François Vannson, Michel Vaxes, Philippe Vuilque.

riser la concertation et encourager les innovations dans l'objectif d'inscrire le mineur au cœur d'une véritable mobilisation, privilégiant aussi bien une sanction rapide et efficace qu'un accompagnement renforcé tout au long de son parcours, en mettant en particulier l'accent sur l'effectivité de cette sanction au premier acte de délinquance».

I. Maintenir l'objectif d'une réponse rapide et efficace à chaque acte de délinquance

La commission des lois constate que «*les délais d'audiencement, de jugement et d'exécution demeurent trop longs pour préserver les vertus pédagogiques de la sanction*».

Une réponse pénale, systématique et rapide doit donc, selon elle, être apportée à chaque acte. Elle formule dix propositions destinées à une meilleure gestion de la justice des mineurs.

1. Mettre en place un mode de renseignement informatique permettant de savoir précisément la personne ou le service à qui la mesure alternative aux poursuites a été confiée.

Les parlementaires préconisent tout d'abord de conforter le rôle du parquet dans une réponse rapide et effective aux infractions commises par les mineurs.

Les procédures rapides à la disposition du procureur de la République, que sont les mesures alternatives aux poursuites [(3)], la convocation par officier de police judiciaire (COPJ), le déferrement immédiat, la comparution pour jugement à délai rapproché [(4)], ou la présentation immédiate devant la juridiction pour mineurs [(5)] doivent donc être privilégiées et perfectionnées.

Ainsi par exemple, le rapport relève que la comparution à délai rapproché et la procédure de présentation immédiate font l'objet d'un emploi marginal et qu'elles devraient donc être désormais promues par les parquets des juridictions pour mineurs.

Par ailleurs, les parlementaires souhaitent une montée en puissance des mesures alternatives aux poursuites [(6)], tant dans leur utilisation que dans leur traitement, afin que la réponse soit plus rapide et que l'on sache précisément à quelle personne ou quel service elles ont été confiées.

Ainsi, dans un souci d'efficience maximale de la sanction, la commission des lois poursuit la tendance engagée depuis quelques années par les lois successives ayant récemment réformé l'ordonnance de 1945 : la réponse pénale doit être rapide… au risque que les faits ne soient pas suffisamment analysés, que la personnalité du mineur soit insuffisamment connue, que son parcours pénal et éducatif ne soit que partiellement consigné dans son dossier, et que la sanction prononcée ne soit pas en adéquation avec les mesures prises précédemment, dans le cadre d'une sanction pénale ou d'une assistance à l'enfance en danger, et que le débat contradictoire devant le juge n'ait pas lieu…

2. Développer un indicateur permettant d'avoir une connaissance réelle des délais, entre les différentes phases de la procédure, de la commission de l'infraction à la mise à exécution de la mesure.

La mission parlementaire constate, qu'à différentes étapes de la chaîne pénale subsistaient des retards qui nuisent à l'objectif d'une réponse pénale rapide.

L'inadaptation du matériel informatique, l'absence de connexion entre les applications utilisées aux différents stades de la procédure, le manque de personnel de greffe ou encore l'absence de dossier judiciaire unique expliqueraient pour partie les retards constatés dans l'exécution des décisions de justice.

Les difficultés se situeraient désormais surtout en aval de l'engagement des poursuites, au stade de l'audiencement et de l'exécution des décisions. Or, si des chiffres peuvent être établis concernant la durée moyenne de la procédure devant le tribunal des enfants et le juge des enfants [(7)], le délai écoulé entre la commission de l'infraction et le passage devant le juge des enfants et entre le jugement et l'exécution de la sanction prononcée ne peut être connu, faute d'outil informatique adéquat.

3. Assurer, avant le 31 décembre 2009, la communication de *Cassiopée* avec *Game*

4. Faire évoluer *Cassiopée* pour y intégrer un système de gestion des documents

Actuellement, les juridictions ne disposent pas d'une application de gestion des dossiers unique. Les juridictions franciliennes utilisent un système dénommé «*nouvelle chaîne pénale*» tandis que les autres juridictions utilisent les systèmes «*mini-pénale*» et «*micro-pénale*», pour les poursuites, l'audiencement et la saisie des décisions. De plus, les juridictions d'instruction utilisent «*winstru*» ou «*instru*», alors que les juges des enfants utilisent «*wineurs*», et la protection judiciaire de la jeunesse «*game*».

Il n'existe malheureusement pas d'interface entre tous les logiciels, comme par exemple entre «*wineurs*» et «*game*» et la récupération des éléments d'un dossier saisi dans une autre application n'est que partiellement possible. Les données sont donc pour le moment éparpillées, au préjudice de la cohérence des décisions prises et du suivi des dossiers des mineurs.

---

(3) *Rappel à la loi, mesure de réparation, composition pénale, orientation du mineur vers une structure sanitaire, sociale ou professionnelle, etc.*

(4) *La comparution pour jugement à délai rapproché, instaurée par la loi du 9 septembre 2002 est prévue par l'article 8-2 de l'ordonnance du 2 février 1945 et permet au Procureur de la République de saisir le juge des enfants par requête accompagnée de réquisition aux fins de comparution à délai rapproché du mineur devant la chambre du conseil ou devant le tribunal pour enfants, dans un délai de 1 à 3 mois.*

(5) *La présentation immédiate instaurée par la loi du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance, est prévue par l'article 14-2 de l'ordonnance du 2 février 1945. Elle concerne les mineurs de 16 à 18 ans qui encourent une peine d'emprisonnement supérieure ou égale à 1 an en cas de flagrance, 3 ans dans les autres cas. Le mineur est alors traduit devant le tribunal pour enfants dans un délai de 10 jours à 1 mois.*

(6) *Elles sont déjà utilisées dans 46% des cas en 2006.*

(7) *Devant le tribunal des enfants, la procédure dure en moyenne 17,4 mois, pour 12,2 mois devant le Juge des enfants.*

Accélération de la transmission des décisions par les juridictions au casier judiciaire

Le programme «*Cassiopée*» a été crée en 2001 et devait être mis en place courant 2008. Toutes les applications aujourd'hui utilisées aux différents stades de la chaîne pénale doivent basculer dans ce nouveau programme afin de permettre le partage des données et éviter des saisies successives d'informations.

Reste que «*Game*», l'application utilisée par la PJJ n'est pas concernée et qu'aucune interface avec «*Cassiopée*» n'est prévue. Les personnels de la PJJ n'auront donc toujours pas accès aux dossiers des mineurs dont ils assurent le suivi, ce que regrette la commission des lois.

Par ailleurs, les membres de la mission parlementaires souhaitent que le programme «*Cassiopée*» évolue rapidement vers un système de gestion des documents. Une numérisation de toutes les pièces de la procédure, consignées dans ce logiciel permettrait en effet de constituer, pour chaque individu, **un dossier judiciaire unique** auquel aura accès chaque acteur de la chaine pénale, qui pourra ainsi éditer des documents concernant le mineur dont il a à connaître et juger la situation.

5. Mettre en place le dossier judiciaire unique avant le 31 décembre 2009.

La situation du jeune serait alors appréhendée dans sa globalité, et non plus affaire par affaire. Si cette proposition semble présenter des points positifs, permettant notamment d'évaluer plus rapidement l'histoire et la situation du mineur, notamment dans le cadre des procédures rapides que l'on semble absolument vouloir promouvoir, se pose nécessairement la question du droit à l'oubli. Jusqu'à quand les données et pièces concernant le jeune seront consignées dans ce logiciel ? Dans quel délai devront-elles être effacées ? Il ne semble pas que la mission parlementaire se soit penchée sur cette question pourtant fondamentale. L'effacement de certaines décisions du casier judiciaire entraîne t-il automatiquement l'effacement des données contenues dans «*Cassiopée*» ?

6. Doter les greffes correctionnels de personnels suffisants pour enregistrer les décisions en temps réel et former les personnels des greffes aux spécificités du droit pénal des mineurs et de la procédure pénale applicable aux mineurs.

7. Parvenir grâce à la mise en place de «*Cassiopée*» à enregistrer les décisions au casier judiciaire national dans un délai maximum de 15 jours à compter de la réception de la décision.

Le casier judiciaire national a pour but de centraliser et de gérer les condamnations pénales prononcées à l'encontre des personnes physiques, et restitue l'information sous forme de relevés et extraits.

Au même titre que les majeurs, les mineurs voient les décisions de justice pénale qui les concernent inscrites au casier judiciaire (8), mais uniquement au bulletin n°1, afin de favoriser l'insertion professionnelle et sociale des jeunes (9).

Par ailleurs, la mesure de réparation pénale prononcée par le juge en cabinet n'est pas inscrite au casier judiciaire du mineur, puisqu'elle n'est pas effectivement visée par l'article 768 alinéa 3 du Code de procédure pénale.

Enfin, les fiches relatives aux mesures prononcées en application des articles 8, 15, 15-1, 16, 16 bis et 28 de l'ordonnance du 2 février 1945 sont retirées du casier judiciaire à l'expiration d'un délai de trois ans à compter du jour où la mesure a été prononcée, si le mineur n'a pas fait l'objet d'une condamnation à une peine correctionnelle ou criminelle, exécuté une condamnation pénale, ou fait l'objet d'une nouvelle mesure.

La commission des lois préconise un enregistrement systématique et rapide des décisions au casier judiciaire, fondamental au niveau de l'engagement des poursuites comme à l'audience. La connaissance de l'existence de condamnations antérieures est un élément décisif pour les parquets sur la réponse à donner à une infraction commise, et absolument nécessaire pour qualifier un éventuel état de récidive et individualiser la peine prononcée, lors de l'audience.

L'accélération de la transmission des décisions par les juridictions au casier judiciaire, et de leur enregistrement doit donc être recherchée.

8. Dans les tribunaux dont l'activité le permet, généraliser la spécialisation de personnels en charge de l'exécution des peines prononcées à l'encontre des mineurs.

9. Généraliser les bureaux de l'exécution des peines (BEX) mineurs, adapter leurs horaires au déroulement des audiences et y affecter les personnels nécessaires à leur bon fonctionnement compte tenu notamment des contraintes liées à l'amplitude horaire d'ouverture du BEX.

Poursuivant son analyse de l'exécution des décisions pénales concernant les mineurs, la mission parlementaire constate un déficit de spécialisation des personnels en charge de l'exécution des décisions concernant les mineurs.

Devant les tribunaux dont l'ampleur le permet, la commission des lois préconise **une spécialisation de l'exécution des peines pour mineurs**. Pour ce faire, une personne du service de l'exécution des peines, ou plusieurs selon la taille de la juridiction, devrait être spécialisée pour ces formes d'exécution et acquérir une bonne connaissance des règles de procédure spécifiques aux mineurs, dans le but d'assurer une exécution plus rapide des décisions pénales.

---

(8) *Article 768 alinéa 3 du Code de procédure pénale :* «Le casier judiciaire national automatisé, qui peut comporter un ou plusieurs centres de traitement, est tenu sous l'autorité du ministre de la justice. Il reçoit, en ce qui concerne les personnes nées en France et après contrôle de leur identité au moyen du répertoire national d'identification des personnes physiques, le numéro d'identification ne pouvant en aucun cas servir de base à la vérification de l'identité : 3° Les décisions prononcées par application des articles 8,15,15-1,16,16 bis et 28 de l'ordonnance n° 45-174 du 2 février 1945, modifiée, relative à l'enfance délinquante».

(9) *Le bulletin n°1 est destiné à l'autorité judiciaire alors que le bulletin n°2 est destiné à certaines administrations, qui le consultent notamment pour le contrôle de l'accès à certaines professions réglementées ou d'activités en lien avec d'autres mineurs.*

L'effort de modernisation de la PJJ doit être accentué pour évoluer vers une diminution des délais de prise en charge

Le développement de bureaux d'exécution des peines mineurs [10] semble donc, pour les parlementaires, indispensable à une meilleure compréhension du sens de la peine et de la condamnation.

Par ailleurs, l'ouverture des BEX mineurs en relation avec la tenue des audiences pourrait permettre à la personne mise en cause de s'y présenter dès l'issue de l'audience, y compris tardivement, faute de quoi le risque est grand qu'elle ne s'y rende jamais. De même, les horaires de permanence des éducateurs de la PJJ doivent être en adéquation avec celles du bureau du BEX mineurs, afin que le jeune soit pris en charge dès le prononcé de la décision du juge des enfants ou du tribunal pour enfants.

10. À titre expérimental, dans certains tribunaux dont le volume d'activité le permet, spécialiser des juges des enfants sur les fonctions de juge d'application des peines.

Le suivi post-sententiel, au regard des témoignages et informations recueillies par la mission parlementaire, n'est pas, pour diverses raisons, à la hauteur de ce que l'on pourrait en espérer.

Le manque d'investissement, des magistrats comme des avocats, dans la suite de la décision, semble s'expliquer par des problèmes informatiques, de disposition des personnels de greffe, financiers, et de transmission par les éducateurs des incidents se produisant dans la phase d'exécution du jugement.

Par conséquent, la commission des lois propose de **dédier un juge des enfants à l'application des peines** et de développer les aménagements de peine. En effet, si les juges des enfants sont déjà devenus juges de l'application des peines [11], il semble que ceux-ci rencontrent des difficultés dans ce rôle, notamment pour prononcer l'aménagement d'une peine qu'ils ont eux-même prononcée. Il serait donc intéressant, selon la commission des lois, de dédier l'activité d'un ou plusieurs juges des enfants à la fonction d'application des peines, afin que les rôles ne soient pas mélangés et qu'ils puissent se concentrer totalement sur l'exécution des décisions de justice, les aménagements de peines et la préparation à la réinsertion.

On peut sentir dans cette proposition l'intention affichée par la Garde des sceaux de bientôt scinder les fonctions de juge des enfants entre les volets civil et pénal de leur compétence.

II. Améliorer la prise en charge des mineurs délinquants

Depuis une dizaine d'années, l'activité de la protection judiciaire de la jeunesse a progressé vers une augmentation accrue de la prise en charge des mineurs délinquants [12]. Alors que le nombre des mineurs délinquants pris en charge a augmenté de 33% entre 1997 et 2002 et de 32% entre 2002 et 2006, l'activité liée à la protection des mineurs en danger a baissé de 12% entre 1997 et 2001 avant d'augmenter de nouveau progressivement depuis 2002.

La protection judiciaire de la jeunesse a donc dû s'adapter à la croissance de l'activité pénale et à la diminution des prises en charge civiles. Si elle a su initier la rénovation de son administration, l'effort de modernisation de la PJJ doit être accentué pour évoluer vers une diminution des délais de prise en charge et une baisse du stock de mesures en attente.

11. Établir un indicateur du taux des mesures pénales en attente pour le secteur public et pour le secteur associatif habilité.

12. Réduire les délais de prise en charge des mesures de milieu ouvert à 30 jours avant le 31 décembre 2009 en s'appuyant sur la généralisation des BEX mineurs et la modernisation de la chaîne pénale.

La mission parlementaire note que la protection judiciaire de la jeunesse a mis en œuvre un ambitieux programme de rénovation de son organisation ainsi que de son mode de travail.

Elle note également que le taux de mesure en attente décroît régulièrement depuis 2000. Entre 2002 et 2006, le taux des mesures en attente a été réduit de moitié, passant de 6% à 3%, alors que le nombre de mesures en cours progressait de 22%. Cette amélioration a porté sur les mesures d'investigation comme sur les mesures de suivi en milieu ouvert. En matière de placement, le taux de mesures en attente est nul, les délais de prise en charge étant inférieurs à une journée.

La commission parlementaire note donc les indéniables efforts fournis par la PJJ pour diminuer le nombre de mesures en attente.

Cependant, les parlementaires regrettent l'absence de disponibilité de certains chiffres. Si le taux de mesures en attente est de 3% pour le secteur public, toutes fonctions éducatives confondues, civiles et pénales, les chiffres ne sont pas disponibles pour les seules mesures pénales. De même, pour le secteur éducatif habilité, le taux des mesures en attente n'est pas connu, ce qui empêche de connaître les différents délais en fonction des mesures et des services en charge de leur mise en œuvre.

Par ailleurs, est soulignée l'importance d'une prise en charge plus rapide des mineurs, notamment en milieu ouvert [13]. La loi du 9 septembre 2002

(10) *Ces* «BEX mineurs» *existent déjà dans les TGI d'Arras, Cahors, Cambrai, Carcassonne, Dunkerque, Foix, La Roche sur Yon, Melun, Poitiers et Senlis. Par ailleurs, le tribunal pour enfants de Bobigny a également mis en place une spécialisation d'un membre du service de l'exécution des peines depuis septembre 2007.*

(11) *Depuis la loi du 9 mars 2004 (entrée en vigueur le 1er janvier 2005), l'article 20-9 de l'ordonnance du 2 février 1945 dispose que* «en cas de condamnation prononcée par une juridiction spécialisée pour mineurs, le juge des enfants exerce les fonctions dévolues au juge de l'application des peines par le code pénal et le code de procédure pénale, jusqu'à ce que la personne condamnée ait atteint l'âge de 21 ans».

(12) *La mission parlementaire constate une augmentation de 8% de la prise en charge des mineurs entre 1997 et 2006.*

(13) *Par exemple, la mise sous protection judiciaire nécessite une attente de 74,09 jours, 63,10 jours pour la liberté surveillée, 77,75 jours pour le sursis avec mise à l'épreuve, 86,09 jours pour la mise en œuvre des sanctions éducatives.*

*L'importance d'un «*retour*» sur les mesures prises, afin de savoir quel est leur degré de pertinence*

d'orientation et de programmation de la justice [14] avait posé comme objectif de réduire les délais de prise en charge des mesures éducatives et des peines à 15 jours, à l'horizon de décembre 2007. Cet objectif n'ayant pas été atteint, la commission parlementaire avance que la réforme des tribunaux et la mise en place des BEX mineurs devrait pouvoir influencer sur la part de retard imputable aux tribunaux et fixe donc comme objectif que les délais de prise en charge en milieu ouvert soient réduits à 30 jours, avant fin décembre 2008.

13. Donner la priorité à la mise à exécution des mesures concernant des mineurs nouvellement pris en charge au pénal par la PJJ.

Constatant un certain engorgement des services de la PJJ, la commission Warsmann propose une «*priorisation*» des mesures.

Les goulots d'étranglement, s'ils sont réels, sont inégalement répartis sur le territoire, selon les mesures et selon les jeunes concernés.

Il semblerait que le problème majeur concerne la prise en charge des mineurs qui ne sont pas encore connus des services de la protection judiciaire de la jeunesse. En effet, la prise en charge des mineurs qui ont déjà un éducateur référent, pour une mesure déjà en cours ou récente, ne pose en général pas de problème. À l'inverse, les mineurs qui ne sont pas encore connus souffrent de l'encombrement des services.

Si aucune des deux catégories de jeunes ne doit être privilégiée, la commission semble vouloir privilégier le traitement des mineurs encore inconnus, pour éviter toute développement de sentiment d'impunité pouvant encourager une réitération ou une récidive.

Les parlementaires soulignent enfin que ce manque de disponibilité des éducateurs de la protection judiciaire de la jeunesse aboutit à une gestion comptable de la peine prononcée par le juge des enfants, qui sont donc souvent obligés de s'autocensurer pour ne pas «*emboliser les services concernés*».

14. Mettre en place un outil d'évaluation qualitatif de l'ensemble des mesures et établissements gérés par la PJJ ou le secteur associatif habilité (SAH) en terme de récidive, de réitération et de réinsertion.



Le problème de la prise en charge des mineurs est multiple : elle doit être à la fois la plus rapide possible mais également la plus adaptée possible.

La mission parlementaire constate qu'il serait intéressant de pouvoir analyser des données concernant l'entrée, mais aussi la sortie des mesures, afin de connaître la réalité des flux et de mesures l'encombrement réel des juridictions.

De plus, l'efficacité de la mesure ne s'analysant pas que par sa rapidité, mais également par la qualité du discours éducatif, il semblerait opportun que la PJJ continue de travailler sur le contenu des mesures afin de fournir une sorte de mode d'emploi plus complet pour les éducateurs.

Enfin, les membres de la commission soulignent l'importance d'un «*retour*» sur les mesures prises, afin de savoir quel est leur degré de pertinence vis-à-vis du jeune, et notamment de connaître le taux de réitération, de récidive, mais aussi de réinsertion à l'issue de la prise en charge par les services de la PJJ.

15. Désigner un correspondant de la PJJ qui pourra notamment se voir confier, en lien avec les éducateurs et le directeur départemental, la recherche de partenariats avec les collectivités locales ou le secteur associatif, pour permettre le développement des mesures de réparation, du TIG, du stage de citoyenneté et des stages de sensibilisation.

La protection judiciaire de la jeunesse partage avec le secteur associatif habilité, dans un but éducatif, la responsabilité de la réinsertion des jeunes en danger et des jeunes délinquants ayant fait l'objet d'une décision de justice.

La PJJ se voit confier, sur le plan pénal, tant des mesures d'investigation que des mesures éducatives, des sanctions éducatives, des mesures de probation, des peines et aménagements de peine. Les mesures qui peuvent lui être confiées sont donc nombreuses et de natures diverses.

Mais, en définitive, la tâche qui repose sur les éducateurs est, de l'aveu même

(14) Loi n° 2002-1138 du 9 septembre 2002 d'orientation et de programmation de la justice.

Elle estime incontournable d'atteindre la capacité théorique des CER et des CEF

de la commission parlementaire, «*lourde et la mise en œuvre des mesures imparfaite*». Elle propose donc de créer un maillon supplémentaire dans la chaîne pénale, un correspondant de la PJJ placé auprès du directeur départemental de la PJJ après homologation du procureur de la République.

Ce correspondant pourrait, selon la commission Warsmann, faciliter la mise en œuvre d'un certain nombre de sanctions éducatives ou des mesures éducatives et d'aménagement de peine. Il aurait par ailleurs un rôle d'interface entre les différents acteurs institutionnels que sont la justice, les collectivités locales, les entreprises, et le secteur associatif. Il rechercherait des partenariats et participerait aux instances de politique publique territoriale [15].

16. Rendre effectif l'accueil d'urgence dans les centres éducatifs fermés (CEF).

Nombreux sont les professionnels du droit, et notamment les juges des enfants, qui soulignent l'extrême difficulté de trouver un établissement pour placer un enfant mineur, et spécialement dans une situation d'urgence.

Les juges et les éducateurs sont ancrés dans une forme de dépendance par rapport à l'offre de placement, qui les contraint parfois à placer les mineurs dans une structure moins adaptée.

Il semble notamment que l'accueil d'urgence dans les CEF, qui prennent en charge les mineurs les plus ancrés dans la délinquance et pour lesquels les mesures classiques se sont révélées insuffisantes, soit insuffisamment pratiqué. Par conséquent, la révocation du contrôle judiciaire n'est pas assez pratiqué pour les mineurs d'âge, ce qui est évidemment problématique.

La commission parlementaire préconise donc de rendre l'accueil d'urgence dans les CEF effectif.

17. Atteindre dans les CEF et les centres éducatifs renforcés (CER) des taux d'occupation réels les plus proches des taux d'occupation théoriques lorsque les besoins locaux le justifient et envisager, structure par structure, l'augmentation des capacités d'accueil des CEF et des CER.

Les taux d'occupation des CER et des CEF restent anormalement faibles [16].

La mission parlementaire préconise une amélioration du taux d'occupation des établissements dans la mesure où les magistrats font état de difficultés pour trouver une prise en charge, alors que des places sont théoriquement disponibles dans certains établissements.

Elle estime donc incontournable d'atteindre la capacité théorique des CER et des CEF dans les cas où des demandes de placement restent sans réponse. Elle n'explique cependant pas les raisons de l'absence d'occupation effective des centres, ni ne propose de solutions effectives pour améliorer cette situation.

Par ailleurs, la commission propose une analyse, structure par structure, des possibilités d'accroissement des capacités d'accueil des centres afin de développer rapidement les places disponibles. Cet accroissement pourrait d'ailleurs prendre la forme de places d'accueil d'urgence qui viendraient en complément des places existantes.

18. Développer le vivier de familles accueillantes, notamment par une revalorisation de cette mission.

Selon les parlementaires, l'amélioration des conditions de placement passerait, entre autres, par une réflexion sur l'offre de placement actuellement disponible. La mission estime nécessaire de développer les familles d'accueil, puisque le placement en hébergement autonome et en famille d'accueil reste minoritaire.

Et pourtant, cette forme de placement est tout à fait adaptée pour des jeunes qui ne supportent pas la collectivité. La relation exhaustive et exclusive qui peut se développer, loin de toute gestion du groupe, peut être adaptée à certains mineurs et le coût, pour les finances publiques, assez peu élevé.

Cette formule, qui a fait ses preuves, doit donc être développée.

19. Développer les internats «*chaînon manquant*» dans la prise en charge éducative graduée des mineurs en établissements.

Par ailleurs, la commission Warsmann préconise de développer les internats spécialisés, qui manquent à la chaîne pénale.

Cette formule présenterait deux avantages : celui de stimuler un jeune bien encadré, placé dans une structure non stigmatisante, contrairement aux structures traditionnelles d'accueil en matière pénale.

20. Créer des établissements de prise en charge séquentielle de très court terme avec une spécialisation en pédo-psychiatrie.

Il semblerait enfin nécessaire d'envisager la création d'établissements d'un type nouveau, ayant vocation à permettre un accueil séquentiel, pour quelques jours, le temps d'une crise, que ce soit pour des mineurs non placés ou des mineurs déjà placés.

En effet, un éloignement, parfois très temporaire, de la cellule familiale ou d'un foyer d'action éducative (FAE), serait suffisant et permettrait d'éviter d'avoir à engager sur le long terme un mineur et sa famille dans une situation de rupture et d'éloignement.

21. Veiller à l'installation de cellules de recueil, de traitement et d'évaluation des informations préoccupantes dans l'ensemble des départements avant le 31 décembre 2008 et optimiser les circuits de signalements en lien notamment avec les professionnels de santé.

Les traitements judiciaires des signalements traités par l'aide sociale à l'enfance (ASE) ont régressé en 2006 de 2,5%.

Les situations sont cependant inégales entre les départements et les disparités territoriales réelles dans le traitement judiciaire des signalements.

(15) Missions locales, maisons de la justice, conseils locaux de sécurité et de prévention de la délinquance.

(16) En 2006, le taux d'occupation des CER était de 84%, alors que celui des CER n'était que de 78%. Ce phénomène s'explique notamment par le fait que les CER fonctionnent par sessions, durant lesquelles on ne peut intégrer de nouveaux mineurs.

La continuité éducative doit être systématiquement recherchée à la sortie d'un dispositif de placement

Certains départements ont mis en œuvre, depuis plusieurs années, des protocoles pour définir l'articulation entre protections administrative et judiciaire, ce qui a permis de limiter les transmissions au parquet [(17)].

À la fin de l'année 2007, 40% environ des Conseils Généraux avaient crée une cellule chargée de recueillir et de centraliser le recueil, le traitement et l'évaluation des informations préoccupantes. Ces cellules, qui ont un rôle de filtre, permettent de limiter les transmissions de signalement et évitent ainsi l'engorgement des parquets.

Le bilan de la création de ces cellules semble positif et la mission parlementaire souhaite voir leur installation généralisée à l'ensemble des départements avant la fin de l'année 2008.

22. Perfectionner la formation juridique continue des éducateurs de la PJJ.

23. Mettre en place une formation spécifique d'éducateur en établissement et valoriser cette fonction.

Il semble que la formation continue des éducateurs ne soit pas suffisante du point de vue juridique. Ce déficit est par ailleurs accentué par le recours massif à des agents contractuels, qui ne sont pas formés aux problématiques spécifiques du droit pénal des mineurs.

Par ailleurs, la création d'une qualification spécifique d'éducateur en établissement devrait être de nature à remédier à de nombreux problèmes. La commission parlementaire préconise donc que ceux-ci soient formés spécifiquement sur les problématiques propres à la gestion du collectif en établissements, mais également que les fonctions d'éducateurs d'établissements soit valorisées, notamment par la mise en place de primes spéciales pour les personnels qui y sont affectés.

24. Établir un quota obligatoire, départemental ou régional, de places réservées dans les établissements à la sortie des dispositifs et entamer une concertation avec le secteur associatif en vue du développement des prises en charge en sortie de dispositif.

La préparation des projets de sortie est un impératif incontournable des prises en charge des mineurs délinquants par la PJJ ou le secteur associatif, que ce soit en CER, en CEF, en EPM ou en quartiers mineurs des établissements pénitentiaires.

À l'issue de certains placements, les mineurs retournant dans leur milieu naturel sans transition peuvent être déstabilisés, ce qui remet parfois en cause les progrès accomplis pendant le placement. Le temps passé en CER ou en CEF ne doit pas être une période de bannissement, mais bien un temps spécifique de construction d'un parcours de construction et de réinsertion.

Par conséquent, la continuité éducative doit être systématiquement recherchée à la sortie d'un dispositif de placement. Cette question devrait donc, selon la commission parlementaire, devrait être aujourd'hui un objectif prioritaire, visant à permettre la réinscription du mineur délinquant dans un dispositif de droit commun.

À cette fin, il faudrait pouvoir disposer d'un nombre de places réservées dans les établissements CER et CEF, mais également en foyer, en famille d'accueil ou en internat pour les prises en charge de transition.

De plus, il conviendrait, en parallèle, de développer au maximum les liens avec le secteur associatif et les entreprises afin de favoriser la réinsertion économique et sociale des mineurs, en leur permettant de travailler à un projet socio professionnel.

25. Mettre en place, au niveau de chaque juridiction, une structure de réflexion et de suivi de mineurs multi-réitérants, impliquant l'ensemble des acteurs concernés.

Face au constat des difficultés du traitement de la délinquance des mineurs réitérants ou récidivistes, la commission souhaite que tout un chacun réfléchisse à ce qui ne fonctionne pas dans les modes actuels de prévention de la délinquance et de prise en charge de la délinquance juvénile pour adapter au mieux la réponse pénale.

Des comités de pilotage ont déjà été crées, à cet effet, à l'initiative des tribunaux dans le Val d'Oise, en Seine Saint-Denis ou dans l'Essonne. Ils répondent tous au même objectif de prévention et de lutte contre la réitération. Ils ont vocation à faire surgir les difficultés partenariales ainsi que de coordonner les stratégies judiciaires et éducatives.

Le TGI de Paris travaille également à la mise en place d'un tel dispositif, afin de prévenir, sur un secteur territorial, la réitération d'un mineur, pensée dans sa globalité, par rapport à l'ensemble des données relatives au mineur, et non par rapport à la seule commission de l'acte.

La commission parlementaire estime que ce mode de fonctionnement, innovant, qui implique l'ensemble des acteurs dans une démarche territoriale, pragmatique et systématique, doit être encouragé pour permettre une meilleure compréhension du phénomène de délinquance des mineurs, et plus particulièrement des problématiques de la multi-réitération ou de la multi-récidive.

■

(17) *Ce principe de subsidiarité est au cœur de la réforme introduite par la loi n°2007-293 du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance. Ce texte a tenté de clarifier les critères de répartition entre les conseils généraux et la justice. Le président du Conseil Général est désormais chef de file en matière de protection de l'enfance et les conseils généraux doivent instaurer des cellules en vue de centraliser le recueil, le traitement et l'évaluation des informations préoccupantes. Ce n'est qu'après évaluation que ces informations sont transmises à l'autorité judiciaire, le Conseil Général devant en outre démontrer que la famille de l'enfant a fait échec à l'intervention de ses services ou que son action n'a pas permis de remédier à la situation.*